

Universalité, inégalités, famille

Du tournant des politiques d'assistance cubaines

Blandine DESTREMAU¹

Publié in : Destremau B., Georges I. (eds.), *Le care, face morale du capitalisme. Assistance et police des familles en Amérique latine*, Bruxelles, Peter Lang, 2017, p. 379-401.

Introduction

Ce texte analyse le « tournant » des politiques sociales cubaines à l'aune de leur capacité à maintenir le principe d'universalité² qui les sous-tendait. L'universalité a été posée par la Révolution comme un principe politique, au service duquel un certain nombre de moyens institutionnels et financiers étaient dédiés : socialisation des moyens de production, démarchandisation de la reproduction sociale, services sociaux égalitaires, protection sociale et politiques d'assistance destinées à des individus ayant des besoins spécifiques. Dans un contexte où les politiques sociales sont soumises à une crise et à un processus de réforme, à quel point l'universalité du système social cubain est-elle ébranlée par la transformation du « régime de bien-être » (Gough et Wood 2004) et par la multiplication des « programmes » différenciés et peu ou prou sélectifs ? Comment analyser les changements récents des fondements universalistes et égalitaristes des politiques économiques et sociales, notamment au regard d'une intensification des sollicitations de la famille comme prodigieuse de soins, de protection et de solidarité ?

Ce travail procède, comme les autres de cet ouvrage, du programme de recherche Latinassist³. Il est construit sur plusieurs types de matériaux, élaborés en particulier au cours de quatre missions de terrain (plusieurs semaines chacune) réalisées entre 2010 et 2014. Une enquête de type ethnographique a permis de conduire une trentaine d'entretiens plus ou moins formalisés avec des acteurs de l'intervention sociale auprès des familles à La Havane; et nécessité de mettre en place des situations d'observation participante dans des centres sociaux et d'accueil, des lieux publics, des établissements scolaires et d'animation socio-culturelle d'un quartier central de la capitale. Une bonne partie des informations et énonciations a en outre été recueillie au cours de conversations « banales » au gré des rencontres et situations traversées. La recherche s'est par ailleurs appuyée sur des sources documentaires primaires (code de la famille, codes de la sécurité et de l'assistance sociales, statistiques, recensements et enquêtes famille, etc.) ; et secondaires (textes de recherche, journaux et publications, autres

¹ Directrice de recherches, Centre National de la Recherche Scientifique, Institut de recherches interdisciplinaires sur les enjeux sociaux (IRIS, Paris, France)

² J'ai opté pour le terme d' « universalité » plutôt que d' « universalisme » bien que dans la littérature consultée ils semblent être utilisés de façon équivalente, et « universalisme » préféré en anglais et espagnol.

³ Il a bénéficié en outre d'un accueil par l'Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello de la Havane.

énonciations grand public).

J'argue ici que la réduction des capacités budgétaires d'intervention de l'Etat et les transformations nécessaires des modes d'articulations entre les sphères économique et sociale - les réformes, ou le processus d'« actualisation » - ont ébranlé la cohérence entre principes et effectivité de l'universalité. Cette dernière s'affaiblit, ouvrant un espace dans lequel se déploient des politiques d'assistance différenciées, qui ne parviennent néanmoins pas à en combler les brèches, en particulier au regard de la paupérisation, de l'essor des inégalités et des besoins de *care*⁴ ; et en altèrent la nature universelle. Deux tensions majeures en découlent : une qui met au défi la crédibilité politique du maintien d'un discours en termes d'universalité des politiques sociales – affaiblie et de plus en plus différenciée ; l'autre qui, du fait de la re-familialisation du *care*, érode l'égalité hommes – femmes promue par la Révolution.

Après avoir éclairé l'articulation entre principes de l'universalité et conditions de leur mise en œuvre d'un point de vue théorique et politique, je présente les fondements universalistes, unitaristes et égalitaristes du système social cubain. J'analyse ensuite le tournant de ce système vers un renforcement de la place des politiques sociales différenciées, sélectives et compensatrices, pour discuter en conclusion des conséquences d'un affaiblissement de l'universalité en termes de re-familialisation du social.

Le principe d'universalité des politiques sociales à l'épreuve de ses conditions de mise en œuvre : au-delà de la polysémie conceptuelle, les choix politiques

Le principe d'universalité des politiques sociales constitue un des piliers de légitimation des pouvoirs politiques qui les instaurent, dès lors qu'elles se réfèrent à une citoyenneté conjointement politique et sociale, assise sur une distribution de droits (Lautier, 2006a). Pour autant, « [d]éfinir l'universalité de façon aussi contraignante fait qu'elle est *a priori* impossible à atteindre pleinement. L'universalisation est donc un mouvement, une dynamique inachevée, et chaque société nationale se trouve plus ou moins avancée dans ce cheminement vers l'universalité « (idem,78⁵). Ce mouvement est en effet soumis aux moyens qui lui sont consacrés par les budgets publics et plus généralement en part du revenu national qui sera mutualisée et/ou redistribuée à cet effet. Il demeure donc soumis, en-deçà des principes politiques, aux aléas de leur soutien dans des conjonctures politiques variables, et aux efforts consentis dans ces cadres mouvants pour sa mise en œuvre.

Les écarts entre principes politiques, moyens dédiés et résultats – en termes d'accès effectif aux droits sociaux, de réduction de la vulnérabilité et des inégalités notamment – constituent autant de tensions qui mettent à l'épreuve la dimension sociale de la citoyenneté et la dimension légitime du politique (Destremau 2003 : 499). Cette progression se décline et se configure de différentes façons, selon l'« empreinte des origines » (Merrien 1990), les trajectoires politiques et institutionnelles des systèmes nationaux de protection sociale, les « visions stratégiques, moyens, et étapes » mises au service de l'universalisation (Destremau 2003 : 491), et la division sexuée et sociale du travail productif et reproductif, qui organise la société et les formes de citoyenneté

⁴ Au sens de « soins pour autrui », dans une perspective de travail, éthique et politique.

⁵ Formulation de l'auteur extraite du manuscrit original en français.

(Orloff 1993, 1996)⁶. L'universalité peut relever plutôt de l'utopie politique ou du pragmatisme gestionnaire, se mettre au service de référentiels plus ou moins libéralistes, corporatistes ou étatistes (Esping Andersen 1990), familialistes ou individualistes (Martin 2010) résiduels ou égalitaristes (Merrien et alii 2005), viser plutôt le travailleur ou le citoyen (Lautier 2006a). Elle peut concerner, de façon variable, les dispositifs socio-fiscaux contribuant à la mutualisation d'une partie du revenu national ; les dispositifs d'assistance, comme soutien au revenu des familles modestes ou pauvres, et fourniture de revenu et/ou de services spécifiques à des personnes ne pouvant subvenir à leurs besoins par leur travail (personnes âgées, handicapées, etc.) ; les services sociaux fournis sur une base totalement ou partiellement démarchandisée, particulièrement l'éducation, la santé et le *care*; et l'assurance sociale, fournissant un revenu de remplacement aux travailleurs lors de circonstances définies de leur existence.

La « polysémie conceptuelle » (Kildal et Kuhnle 2002) qui prévaut dans les débats sur la question de l'universalité des politiques ou de la protection sociale – les premières se situant plutôt sur le plan des moyens, et la seconde du résultat – recouvre donc avant tout une diversité de systèmes et dispositifs, qui procède d'articulations historiques entre *le principe* de l'universalité et ses fondements éthiques et politiques, *les moyens et modalités* de la généralisation des couvertures sociales, et enfin *le type de société produit* par l'un et les autres et le potentiel de cohésion et de légitimation du politique qui en émane. Dans son travail fondateur, Guy Perrin se situe plutôt au plan politique quand il avance que les principes d'universalité et d'unité sont fondamentaux et éclairent « la signification de la conception moderne de la sécurité sociale » (1967 p. 311). Le principe d'universalité est rattaché à deux perspectives : « étendre la protection du système soit à l'ensemble de la collectivité nationale [...], soit à l'ensemble de la communauté nationale des travailleurs » ; il implique en outre « la réalisation d'une protection complète au regard de l'ensemble des éventualités reconnues comme socialement dommageables dans ce genre de société ». Le principe d'universalité contient donc « en germe une double tendance à la généralisation des systèmes de sécurité sociale, quant aux personnes protégées et aux éventualités couvertes » (p. 312). Le principe d'unité concerne d'une part l'uniformité des avantages accordés : octroi de prestation uniformes et minimales, ou liées aux revenus professionnels, selon le partage des responsabilités entre individu et société. D'autre part « la recherche d'une unification ou, tout au moins, d'une coordination des diverses formes de protection sociale » (idem) tend vers l'unicité structurelle des systèmes de sécurité sociale.

Ce qui est ici souligné, c'est donc non seulement le fait que tout le monde soit couvert d'une façon ou d'une autre, mais bien que ce système de solidarité soit « à vocation égalitaire et à structure unitaire » (p. 313) et qu'il transcende plus ou moins « les limites de situation ou de classe respectivement imposées par l'assistance et les assurances sociales ». Valencia et alii (2010) rapportent l'universalité à son efficacité en termes d'inclusion et de cohésion sociale, au vu du degré d'inégalités existant dans une société donnée, et rappellent que la production d'une « société de semblables » (expression de Léon Bourgeois, reprise notamment par Robert Castel, 2003) va de pair avec l'instauration de relations d'interdépendance, et la reconnaissance de la citoyenneté et d'un sentiment d'appartenance. Ainsi, une universalité « faible » ou « fausse » pourvoit des services stratifiés et inégaux à une société elle-même fortement

⁶ Le degré d'universalité et les modalités et configurations – institutionnelles, familiales, sexuées, générationnelles... - de sa mise en œuvre constituent des critères des classifications ou typologies de systèmes nationaux de protection sociale, parmi lesquelles celles de Perrin (1967) et Titmuss ([1967] 2000) font figure de pionnières. La fameuse classification d'Esping Andersen (1990) a suscité d'intenses débats, notamment de la part de chercheuses féministes, sur la structure sexuée sous jacente de l'« universalité » des politiques sociales et des formes de citoyenneté qu'elles engendrent (voir Orloff 1993 et 1996, parmi bien d'autres).

⁷ Mais il reconnaît par la suite que ce second principe « recouvre une notion assez arbitraire, sujette à l'évolution en fonction des circonstances de temps et de lieu » (p. 315).

inégalitaire (Molina 2006). De leur côté, Thompson et Hogget (1996) arguent en faveur d'un espace plus grand laissé au « particularisme » au sein de l'universalité, en sauvegardant les principes d'équité, et de justice, mais sans résoudre toutefois les questions de rapports de force et d'arbitrage que pose la concurrence des particularismes (Ellison 2006). Lister ([1997] 2003) défend quant à elle un « universalisme différencié », qui garantisse à la fois l'égalité de droits, la participation politique et l'agencéité civique ; l'inclusion des différences est une condition pour la réalisation d'un « vrai » universalisme.

Plus pragmatique et tout aussi fondateur, Titmuss ([1967] 2000), traitant des services sociaux « fournis publiquement »⁸, avance qu'une raison historique à l'adoption du principe d'universalité est « l'objectif de rendre les services disponibles et accessibles pour l'ensemble de la population d'une façon qui n'implique les usagers dans aucune perte de statut, de dignité ou de respect humiliante » (2000, p. 40, ma traduction). Il parle ici de services destinés à satisfaire des besoins que le marché ou la famille sont incapables ou ne veulent pas satisfaire de façon universelle. Ils doivent être « fournis pour tous et par tous », pour que tous, et non seulement ceux qui peuvent les acquérir sur le marché, puissent en jouir. Le « pour tous » désigne la généralisation de la couverture, alors que le « par tous » constituerait une garantie sociale (politique, économique et budgétaire) (Valencia 2010). Titmuss propose de mener une réflexion sur l'étendue de l'accès auxdits services, selon trois critères: 1) la nature de l'accès (*entitlement to use*) : légal, contractuel, contributif, financier, discrétionnaire, ou à base professionnelle ? 2) les règles de l'accès : spécifiques et contractuelles, ou variables, arbitraires et discrétionnaires ? Ces règles déterminent qui a accès à quoi et à quelles conditions, selon quelles caractéristiques ; 3) les méthodes, financières et administratives, utilisées dans la détermination de l'accès, de l'utilisation, de l'allocation et du paiement. Titmuss propose ensuite de se pencher sur la nature du service ou de la prestation et les fonctions qu'elle remplit : compensation (pour des dommages infligés par la société, ou pour un handicap non mérité) ; protection pour la société ; investissement à des fins personnelles ou collectives ; amélioration du bien-être personnel ; intégration. L'universalité n'est pas, en elle-même, suffisante à réduire les inégalités de revenu et de patrimoine, ni celles d'usage et d'accès aux services publics ; mais elle en est une condition nécessaire, susceptible de produire de la cohésion sociale et une base de valeurs communes.

La double question de la définition de la justice sociale incorporée dans la visée universaliste, et des contraintes inhérente à la construction d'une base matérielle pour la promouvoir (Destremau 2003, 494), induit une tension entre universalité et différenciation des prestations, positions, statuts... distribués par les politiques publiques en question. Quelles différenciations des prestations, positions et statuts, et quelles formes de sélectivité sont-elles à même de favoriser une universalité qui s'adapte aux besoins différenciés, tout en demeurant juste ? Jusqu'à quel point l'égalité formelle et indifférenciée peut-elle être considérée comme juste, et à partir de quel degré la différenciation devient-elle injuste, ou creuse-t-elle le caractère inégalitaire, fragmentaire ou inefficace d'un système social, fut-il universel ? Quel « ciblage » peut permettre d'améliorer l'efficacité de mesures et dispositifs encastrés dans une visée universaliste, mais destinés à des groupes particuliers (notamment « les pauvres ») ? Ces débats ont connu un renouveau depuis les années 2000 et le grand mouvement de globalisation des politiques sociales (Deacon 2004), dans un contexte où l'obsession pour le ciblage des « filets sociaux de sécurité » des années 1990 a laissé place à la louange quasi-unanime des programmes « à ciblage large » et à l'essor de mouvements « universalistes » prônant des socles de protection sociale plus ou moins ambitieux dans un nombre croissant de pays du Sud, et notamment en Amérique latine (Molina 2006).

⁸ Il s'agit du *welfare*, défini comme « all publicly provided and subsidized services, statutory, occupational and fiscal » (2000 p.41).

L'examen de situations empiriques à la lumière des critères de Perrin conduit à distinguer une universalité égalitariste « forte », « faible » ou fragmentée. Gilbert (2001) va dans le même sens lorsqu'il affirme que des politiques universalistes allouent des prestations à une population entière comme droit fondamental, ce qui n'empêche que les « arrangements allocatifs » visent des groupes spécifiques au sein de la population générale (par exemple, les personnes âgées ou les enfants de tel à tel âge) : le terme d'universalité ne signifie pas que tout le monde a droit, ou accès, aux mêmes biens et services. Toujours selon cet auteur, la sélectivité est inhérente à toute prestation sociale, dès lors que l'éligibilité est fondée sur la reconnaissance d'un besoin prévu par le cadre de protection sociale : aussi universaliste qu'elle soit, une politique sociale mobilise donc toujours des critères qui définissent des conditions, au double sens d'état ou d'éventualité (permettant l'éligibilité) et de clause (restrictive ou nécessaire). Ainsi l'opposition fermement établie par Titmuss ([1967] 2000) entre universalité des politiques sociales et sélectivité, quoique fondamentale sur le plan des principes, apparaît infondée au plan pratique: sous l'universalité peut se dissimuler une part non négligeable de ciblage, dès lors qu'elle est financée par une structure fiscale progressive, ou que des dispositifs fragmentaires et ciblés en constituent le fondement ou le complément. Inversement, le ciblage peut ressembler à de l'universalité, dès lors que les seuils sont suffisamment lâches pour inclure de larges portions de la classe moyenne⁹.

Valencia et les auteurs de l'ouvrage collectif qu'il coordonne (2010) critiquent la fragmentation et l'inégalité qui fondent l'universalisme des politiques sociales promues au Mexique. C'est dans le détail des conditions, critères de sélectivité et d'éligibilité, la qualité des services, la nature du discours politique, les bases de calcul de l'impôt, etc., que peut s'apprécier le degré effectif d'universalité et sa portée, quels que soient les discours politiques qui le promeuvent. Les inégalités de couverture sociale, qui reproduisent les inégalités de position, mettent en danger l'objectif politique de citoyenneté inclusive, et la crédibilité même du projet. Dans une perspective similaire, et dans les limites qu'autorise ce texte, je vais proposer une analyse de l'écart croissant entre principes et effectivité de l'universalité des politiques sociales cubaines, sur fond d'inégalités croissantes.

Universalité, unité et égalitarisme du système social cubain révolutionnaire

L'universalité des politiques sociales cubaines se caractérise tout d'abord par le projet politique qui le porte, et qui l'a institué comme un levier de transformation sociale vers une « société nouvelle » marquée par l'égalitarisme (entre sexes, classes, origines ethniques, territoires...) et la dissolution des dépendances interpersonnelles. Dans cette société, chacun est présumé recevoir des biens et services selon ses besoins (définis par le système politique), en contrepartie de sa participation au travail productif, reproductif et d'engagement nécessaire à l'avènement de cette société. L'Etat est le coordinateur et le gestionnaire principal et quasi absolu du social, et la satisfaction des besoins de base

⁹ Sur cette question voir notamment Lautier (2006 a&b) ; Deacon (2004). Kildal et Kuhnle (2002) avancent que l'universalité et la sélectivité sont toujours graduels et multidimensionnels : s'ils sont mobilisés comme entrées à des perspectives idéologiques et politiques différentes, ils peuvent difficilement être utilisés comme outils analytiques performants. Pour sortir de « l'impasse » dans laquelle le débat entre universalité et particularisme conduit la théorie des politiques sociales, Ellison (1999) ou Thompson et Hogget (1996) en évoquent différentes combinaisons dans une perspective post-moderne.

considéré un droit de citoyenneté. La justice sociale est équivalente à l'égalité (Dominguez 2008).

Selon le modèle mis en œuvre dans plusieurs pays socialistes, avec des variantes nationales et historiques, « le social » se présente comme un système planifié, qui déborde les politiques sociales au sens relativement strict ou sectoriel (assurance sociale contributive à base professionnelle, services publics, assistance financée par le budget public) pour incorporer des mécanismes structurels relevant de la réduction draconienne des écarts de revenus primaires, la redistribution d'une partie importante du revenu national, la démarchandisation et l'aménagement de la reproduction sociale. La politique sociale universaliste est ainsi « encadrée » dans les structures économiques et les systèmes primaires de distribution (de revenus, d'accès aux biens et services, de droits), marqués par la soumission de la monnaie au projet social, la nationalisation de la quasi-totalité des moyens de production, et la démarchandisation et socialisation d'une partie importante de la reproduction sociale. La garantie d'emploi donnant droit à des salaires aux disparités réduites, la socialisation de la consommation par le biais de « fonds sociaux », la perception de pensions de retraite, d'invalidité et de revenus de remplacement en cas de maladie, de grossesse et d'invalidité, sont les outils de cette démarchandisation, dans un pays où plus de 95% des travailleurs étaient employés par l'Etat. L'accès gratuit et généralisé aux services d'éducation et de santé, et des aides publiques, certes insuffisantes, pour l'accès au logement complètent un système qui s'est voulu universel, généralisé, planifié, uniforme et unitaire (pour reprendre deux des catégories de Perrin 1967).

En complément à ce système égalitariste et uniforme, des interventions auprès de certaines catégories vulnérables, ou ayant des besoins présumés particuliers, et relevant globalement de la « handicapologie » (Castel 1995) étaient confiées à des travailleurs sociaux professionnels, engagés dans un cadre plutôt médicalisé (hôpitaux, cliniques, établissements psychiatriques). D'autre part, des programmes sociaux différenciés étaient destinés à mettre en œuvre les politiques de développement social catégoriel, en particulier dans une perspective de dé-familialisation du *care* et de promotion de l'égalité sociale, entre sexes, entre zones urbaines et rurales, entre classes sociales. Ceux-là étaient essentiellement mis en œuvre dans le cadre des centres de travail, des écoles, des universités, des organisations de masse, des Comités de défense de la Révolution et des institutions communautaires, de quartier voire d'immeuble, par des personnes engagées de façon volontaire, plus ou moins professionnalisées. L'engagement fait ainsi partie des devoirs de citoyens, peut être récompensé dans la conduite des carrières par des promotions et/ou l'accès à des biens durables, et relever de compétences plus ou moins professionnalisées. Ainsi, des programmes ont œuvré à supprimer autant que possibles les obstacles sociaux, institutionnels, économiques et politiques à l'égalité de droits des femmes et leur accès à l'éducation et à l'emploi; et leur ont conféré la capacité de « former et maintenir des foyers autonomes » (Orloff 1993). D'autres ont cherché à articuler égalité des individus citoyens et travailleurs avec la responsabilité asymétrique des femmes dans le travail reproductif, et à contrebalancer leur liberté plus grande à l'égard de la fécondité avec des incitations et compensations à devenir parents malgré tout¹¹ (congés de maternité indemnisés, suivis de grossesse ambulatoires ou institutionnalisés). Les enfants ont eux aussi bénéficié de mesures de

¹¹ Ces incitations et compensations ont été impuissantes à enrayer la chute du taux de fécondité, sous l'effet conjugué d'un plus grand choix sans sanction sociale, et des difficultés économiques et de logement. Depuis 1978, le nombre d'enfant par couple est inférieur à 2,1, qui est le taux de remplacement ; le taux de croissance démographique est négatif depuis 2006.

suivis alimentaire, sanitaire et social, des écoles spéciales ont été ouvertes pour accueillir et éduquer ceux affectés de difficultés psychologiques, d'apprentissage et motrices, des établissements spécialisés ont été destinés aux enfants à haut potentiel ou talentueux, et des établissements de garde et des pensionnats ont été construits pour soulager les ménages des tâches de *care* et permettre aux femmes de s'engager dans des études et des emplois. Les campagnes *ad hoc* ont été plus focalisés sur des objectifs et concentrés dans le temps, mais pas forcément ciblées sur une population particulière : ainsi des campagnes de vaccination, de dépistage, ou de solidarité nationale et internationale¹². La campagne d'alphabétisation des années 1960-61 peut relever aussi de ce mécanisme, concentrant des efforts volontaires massifs et professionnels sur une période limitée, et visant un public identifié. Idem pour des campagnes de vaccination, de dépistage, etc.

Ces efforts pour le développement social, sur fond de promotion volontariste de l'égalité des conditions et des chances des citoyens¹³, articulant neutralité à l'égard du sexe et de la race, et mesures spécifiques ciblées, ont produit des effets incontestables, illustrés par de nombreux indicateurs, notamment éducatifs et sanitaires. Pour autant, certains chercheurs se demandent si les mesures de rattrapage, ou de compensation, ont suffisamment infléchi le caractère universel et uniforme du système social pour tenir compte et réduire les écarts, inégalités et hiérarchies réels, hérités, entre groupes sociaux et territoires ; ou si l'indifférenciation n'a pas contribué à la reproduction de situations d'injustice.

Si l'on adopte pour l'analyse quatre grandes catégories de rapports sociaux (sexe, génération, classe, race), la politique sociale cubaine a appliqué à l'endroit des femmes un mélange de neutralité, de mesures promouvant explicitement la réduction des inégalités, et de mesures prenant acte de certaines de leurs caractéristiques biologiques (maternité, faiblesse physique pour certains travaux). Toutefois, en transférant vers l'Etat (les services publics) une partie des tâches « féminines » liées à la reproduction sociale, la société cubaine a fait l'économie d'une redéfinition des rôles sociaux de sexe dans le domaine du travail domestique et des soins pour autrui. Dans un contexte de réduction des moyens d'intervention de l'Etat, et de fragilité des liens conjugaux, ce travail en vient (de nouveau) à peser lourdement sur les femmes (Destremau 2014, 2015a). Quant au rapport social de génération, les « anciens », qui ont soutenu la Révolution durant toute leur vie active, déplorent aujourd'hui le sort qui leur est réservé : la valeur réelle de leurs pensions de retraite a fondu dans des proportions vertigineuses, et nombre d'entre eux se retrouvent pauvres voire misérables, quoique bénéficiaires de multiples services sociaux, sanitaires et culturels¹⁴. Du côté de la réduction des inégalités « de classe », qu'elles soient économiques, sanitaires, culturelles ou autres, il fait peu de doute que les politiques cubaines sont parvenues à les réduire. De même pour les inégalités territoriales, grâce au déploiement des services publics jusque dans les régions reculées et montagneuses, mais aussi au développement économique, notamment de l'industrie sucrière, qui a permis l'installation de pôles dynamiques dans les zones rurales.

¹² Dès l'avènement de la révolution, des travailleurs sociaux « empiriques » avaient été envoyés dans les campagnes appauvries pour procéder à des enquêtes sociales et à des distributions de biens ménagers, et la situation s'est reproduite à chaque grand cyclone.

¹³ Personnes de nationalité cubaine satisfaisant aux conditions de citoyenneté, et résidents permanents, tels par exemple les conjoints non cubains de citoyens cubains.

¹⁴ Source : entretiens.

Aujourd'hui, ces développements apparaissent cependant partiellement réversibles, du fait de la rétraction des services publics et de transport dans les zones rurales, face à une désindustrialisation massive, à l'extension du chômage, et aux inégalités d'opportunités touristiques, particulièrement dans un contexte de remarchandisation de certains secteurs d'activité, dans lequel les dotations patrimoniales, éducatives et sociales sont réactualisées comme ressources économiques. Les inégalités raciales, quant à elles, ont fait une irruption relativement récente dans les discours, à la faveur d'une relecture de la « neutralité » révolutionnaire : en ne luttant pas explicitement contre les profondes inégalités héritées du système esclavagiste, le pouvoir révolutionnaire aurait été complice d'une permanence de ces inégalités, appuyées sur de déficits de reconnaissance dans divers domaines (Espina Prieto et Rodriguez Ruiz, 2006)¹⁵. La tension entre universalité et différenciation n'a fait que s'intensifier au cours des deux dernières décennies, tout comme celle entre universalité et inégalités.

Le tournant vers plus de politiques sociales différenciées, sélectives et compensatrices

Pour Maria Isabel Dominguez (2008), les relations entre l'économie et le social se sont modifiés au cours des cinquante années de révolution : à certaines périodes le social avait une priorité absolue, déconnecté de l'économie (années 1960), à d'autres l'économie gagnait un poids dominant (années 1980 avec la planification) alors que, depuis la chute du COMECON¹⁶ et les années de « période spéciale » (après 1990), il s'agit de préserver les minimums acquis et de chercher des alternatives économiques. De fait, comme dans tout système centralisé, la capacité redistributive des appareils étatiques a démontré sa dépendance à l'égard des ressources budgétaires (Laville et Hillenkamp 2013), qui ont fondu lors de la chute du bloc soviétique, en une rupture toutefois bien moins brutale que cela a été constaté dans d'autres pays communistes, où la transition vers le libéralisme et l'économie de marché a été affichée explicitement (Cerami et Vanhuysse 2009).

Une des principales menaces que font peser la crise et les réformes économiques sur le système social réside dans l'affaiblissement de la démarchandisation et de la socialisation des besoins (Destremau 2015a) : alors qu'une partie croissante des revenus des ménages est obtenue dans des espaces marchands en essor, les salaires versés par les employeurs publics perdent de leur valeur réelle, de même que les pensions et revenus de remplacement. En plusieurs vagues, les salaires et pensions versés par l'Etat ont été revalorisés, de façon plus favorable aux échelons les plus bas, sans rattraper leur décrochage par rapport aux années 1980 (Mesa-Lago 2014). Ils ne permettent l'accès qu'à une partie d'autant plus réduite des besoins que la distribution uniforme et radicalement subventionnée de biens alimentaires et d'hygiène par l'entremise de la *libreta* n'a cessé de se contracter. Son extinction annoncée, au nom de la justice sociale et de la bonne gestion des fonds publics – élimination des bénéficiaires indus –augure de pertes encore aggravées de pouvoir d'achat, qui ne pourront être compensées que pour une partie des consommateurs, futurs bénéficiaires de cartes de rationnement

¹⁵ Un nombre d'ouvrages croissant témoigne de l'essor de ce prisme de lecture.

¹⁶ Le Conseil d'assistance économique mutuelle ou Conseil d'aide économique mutuelle (*CAEM*, également désigné par l'acronyme anglais *Comecon*) était une organisation d'entraide économique entre différents pays du bloc communiste. Créé par Staline en 1949 en réponse à l'OCDE capitaliste, il s'est dissous avec la chute de l'empire soviétique en 1991, à la fin de la guerre froide.

identifiés sur la base de critères sociaux¹⁷. L'accès universel et uniforme aux services publics n'est pas remis en cause, mais la dégradation de l'offre (imputable notamment aux défections de professionnels, vers l'activité internationaliste et parfois privée, plus lucrative, ou encore aux difficultés de se procurer et d'entretenir matériels et équipements), face à une explosion des besoins, liés tout particulièrement au vieillissement¹⁸, engendre des tensions et des inégalités. Dans le contexte cubain, peu marchandisé, ces besoins ne peuvent être comblés qu'à très petite échelle par le recours à des services marchands, encore balbutiants (développement de l'étude payante après l'école ; embauche d'aides à domicile, etc.).

Le gouvernement cubain réagit, depuis de nombreuses années mais plus spécifiquement depuis la fin des années 1990, en développant des « programmes » offrant à des groupes sociaux vulnérables, sur des bases plus ou moins sélectives, des services et prestations¹⁹. Certains de ces programmes répondent à des besoins catégoriels, hors toute spécificité de classe, à la lisière entre « handicapologie », marginalisation de pauvres valides mais surchargés de charges familiales ou faiblement intégrés socialement, et paupérisation de semi-valides, : ainsi de ceux destinés aux personnes âgées, qui vont du développement de services gériatriques à l'animation culturelle et sociale, de l'accueil dans des établissements de jour plus ou moins médicalisés au renforcement de la capacité d'hébergement permanente de personnes isolées. Sont aussi institués des programmes destinés à compenser l'affaiblissement des mécanismes d'intégration sociale, bousculées par la diversification des modes de vie, les ouvertures marchandes et l'accroissement des inégalités, notamment pour les jeunes – formation et apprentissage lors de décrochages scolaires - ; les habitants de zones rurales désindustrialisées – réorientation professionnelle, formation – ; et différents types de personnes considérées comme à risque, marginalisées ou déviantes – réintégration de prostitués, traitement et suivi de vagabonds, encadrement d'adolescentes enceintes, suivi social et policier de délinquants, accompagnement d'alcooliques, etc.

D'autres programmes, finalement, visent explicitement des individus et ménages pauvres, dont les ressources familiales ne permettent pas la survie : octroi de pensions non contributives pour des personnes ne pouvant avoir recours à d'autres ressources familiales ; ouverture de cantines dont l'accès est octroyé par les travailleurs sociaux aux personnes isolées et incapables de cuisiner ; aide à la rénovation ou la réparation de logements en mauvais état, de distribution de biens ménagers (matelas, vêtements, cuisinière), certes parcimonieux mais ciblés sur les plus démunis. Parmi les conditions d'éligibilité, certains critères visent directement la mesure des revenus et de la qualité du logement : il s'agit, *de facto* (et non *de jure*) de ménages ne pouvant s'insérer dans l'économie marchande, faute de capital ou de patrimoine, de femmes cheffes de ménage n'ayant pour tout revenu qu'un salaire public dont le pouvoir d'achat a fondu et ne permet pas la survie matérielle, de ménages logés dans des appartements dégradés qu'ils n'ont pas eu les moyens d'entretenir et qui menacent de s'écrouler, etc. Pour autant, tant que se maintient le système de fonds sociaux de consommation (*libreta*), aucun ciblage spécifique sur des ménages au seul titre de leur pauvreté n'a été mis en place (bien que,

¹⁷ De nombreuses conversations, entretiens, et articles de journaux témoignent de l'inquiétude suscitée par ces perspectives.

¹⁸ L'amélioration des conditions sanitaires a rallongé l'espérance de vie de vingt ans en deux générations : de 59 ans en 1953 à 78 ans en 2012. Depuis 2009, la proportion des plus de 60 ans (18,3% en 2012) dépasse celle des moins de quinze ans (17,2%), celle des plus de 65 ans s'en rapproche, et les projections accentuent la tendance.

¹⁹ Dominguez (2008) compte ainsi plus de cent « programmes ».

de fait, les ménages aisés tendent à ne plus aller chercher leurs rations, mettant ainsi en œuvre un auto-écartement de ce système). L'examen des besoins économiques se combine systématiquement avec la prise en compte des capacités des autres membres de la famille à fournir aux personnes des ressources par le partage, et des soins, aides et présence, ainsi que le préconisent les orientations adoptées lors du VIème congrès du PCC en avril 2011²⁰.

Plus que la pauvreté matérielle, généralisée à une bonne partie de la population cubaine, c'est le *déficit de care* (Hochschild 1995) – aggravé depuis l'intensification des migrations à partir de la décennie 1990 – que cherchent à identifier les travailleurs sociaux, dont une nouvelle branche professionnalisée a émergé depuis les années 2000²¹. Accompagnant l'extension de l'intervention sociale au-delà de la stricte « handicapologie » (Castel 1995), vers une acception de l'incapacité de travailler tenant compte des charges incontournables de soins pour autrui, ces nouveaux travailleurs sociaux sont en passe de devenir des maillons essentiels des politiques différenciées. Ils sont appelés à identifier, accompagner et allouer des droits à prestation, sur une base plutôt individualisée – examen de situations au cas par cas – à des personnes et ménages présentant des caractéristiques de vulnérabilité économique (très faible revenu, logement dégradé, manque d'équipement ménager) et sociale (isolement, défaut de famille, de *care* et de présence)²². La réponse à l'urgence sociale s'accompagne également de brèches dans l'unité institutionnelle du système : une impulsion vers la décentralisation des initiatives au niveau des *municipios* et *consejos populares* permet le développement d'initiatives locales articulés aux programmes institutionnalisés et centralisés, même s'ils sont de fait déconcentrés. En outre, la sphère sociale s'est ouverte, quoique de façon encore limitée, à certaines initiatives caritatives (notamment de la part d'églises et de quelques ONG internationales).

Si les programmes destinés à des groupes identifiés de la population, ayant des besoins particuliers, étaient dans les premières années de la révolution mis au service du développement social, de la généralisation des couvertures, du renforcement de leur capacité à répondre à des besoins différenciés, à réduire les inégalités héritées des périodes précédentes et à « consolider l'effectivité de l'universel », pour accélérer le processus d'égalisation et d'homogénéisation des conditions et des chances, les mesures prises depuis la moitié des années 1990 n'ont plus ces caractéristiques. Centrales dans le « nouveau moment de la politique sociale » (Espina Prieto 2008, p. 159), elles s'inscrivent dans une perspective compensatrice, pour les plus vulnérables, des effets directs de la crise et des réformes économiques et de l'essor des inégalités, dont une partie correspond à une réactivation et une actualisation d'inégalités héritées d'avant la période révolutionnaire. Elles visent ainsi à maintenir la crédibilité du projet d'égalité politique et d'une « société de semblables » (Castel 2003), qui s'ouvrirait à une meilleure prise en compte des *différences* et de la *diversité*, en sortant d'une « universalité identifiée avec un homogénéisme distributif, qui minimise le rôle de la

²⁰ La seconde orientation (n° 166) figurant dans la rubrique « sécurité sociale » formule ces principes : *Garantizar que la protección de la asistencia social la reciban las personas que realmente la necesitan por estar impedidas para el trabajo y no contar con familiares que brinden apoyo; eliminar prestaciones que pueden ser asumidas por las personas o sus familiares y ajustar otras que hoy se brindan, en correspondencia con los incrementos realizados en las cuantías de las prestaciones y pensiones en los últimos años.*

²¹ Les considérations qui suivent sont largement extraites de mes enquêtes, conversations et entretiens.

²² Leur appréciation des situations les conduit également à inciter les personnes valides et en capacité de travailler à trouver un emploi, sans que l'on puisse encore parler d'« activation » au sens européen du terme.

diversité structurelle et culturelle dans l'expression des besoins et dans le choix des satisfactions ». L'axe de la « rénovation de la politique sociale cubaine [...] se centre sur un déplacement d'une conception de politique sociale qui met l'accent sur l'homogénéité sociale vers une autre qui assume la diversité sociale existante » (Espina Prieto 2011 : 53 ; ma traduction), favorisant la différenciation des actions et des critères sélectifs à partir de formulations universelles (Dominguez 2008).

Il demeure que les restrictions budgétaires engendrent une incapacité à concevoir les politiques sociales autrement que de façon parcellisée, fragmentée, sans vision intégratrice (idem)²³. De la sorte, si le système social cubain demeure universaliste, au regard des définitions énoncées plus haut, son caractère uniforme, unitaire, égalitariste, s'affaiblit. Les moyens qui lui sont consacrés réduisent son effectivité, progressivement moins cohérente avec ses principes : les couvertures qu'il offre permettent de moins en moins aux ménages les plus modestes de faire face aux risques sociaux, et tout particulièrement au risque de pauvreté et de « déficit de *care* ». De façon corrélée, les ressources en travail et en solidarité familiales et communautaires sont de plus en plus sollicitées, exacerbant les inégalités socio-économiques. Par le biais d'une privatisation et donc d'une (re)familialisation croissantes du travail reproductif (dont en particulier le soin aux personnes âgées, mais aussi toutes les tâches du quotidien, qui s'alourdissent pour les ménages modestes), sur fond d'un maintien des inégalités de genre dans la sphère privée, il en fait peser la charge de façon disproportionnée sur les femmes (Duràn 2010, Almodovar Romero 2011, Destremau 2014, 2015b).

Conclusion : affaiblissement de l'universalité et re-familialisation du social

L'universalité cubaine a porté le projet ambitieux de la construction d'une nouvelle société, s'est voulu « fort », « épais », couvrir tous les secteurs de besoins et de population, de façon uniforme, unifiée et égalitariste. En agissant en amont de l'appareil productif et distributif, il a cherché à éliminer le besoin d'assistance, sauf dans le domaine médical et médico-social. Alors que s'installait la crise du système, et au fur et à mesure des réformes d'ouverture au marché et de pluralisation de l'économie, cet universalité s'est affaiblie du point de vue de la valeur des revenus socialisés et de remplacement distribués au titre de la participation à l'emploi et de l'assurance sociale. Face à l'essor des besoins, elle s'est également « amincie » du côté des services sociaux et surtout de prise en charge socialisée des besoins de *care*, que ne parviennent pas à compenser les nouveaux programmes sociaux. L'universalité des politiques sociales cubaines a ainsi acquis un caractère plus fragmenté, différencié et moins encastré dans les politiques économiques²⁴.

Dans un contexte de rétraction des budgets, le déploiement de programmes différenciés s'essouffle néanmoins à remplir un rôle de compensation, tant de la réduction des couvertures sociales universelles que de l'accroissement des inégalités engendrées dans l'économie. La tension s'exacerbe entre essor de la marchandisation et restriction des moyens alloués à la démarchandisation, entre citoyenneté de semblables et (re) creusement des inégalités selon des lignes de classe et de race, entre égalité de sexe et

²³ L'auteure prend pour exemple les hiatus entre politique éducative et emploi, entre politique de santé et conditions alimentaires et d'hygiène de l'habitat.

²⁴ La situation est également loin encore de l'« universalité de base » auxquels en appellent un nombre croissant d'institutions (Molina 2006), ou de l'universalité fragmentée et inégalitaire constaté au Mexique (Valencia 2010).

dissymétrie des rôles sexués. Elle met au jour une perte de cohérence entre production et reproduction, face à des politiques publiques qui n'ont plus les moyens de réagir à la mesure des défis. Le « déficit de *care* » (Hochschild 1995) lié au vieillissement, dans un contexte de dislocation aggravée des unités familiales – volatilité de la conjugalité, migrations, affaiblissement du contrôle social - émerge en problème public, voire en « question sociale ». Selon un modèle qu'Arlie Hochschild (idem) qualifie de « postmoderne », la famille est toujours présumée – autant formellement que culturellement – fournir la majeure partie du travail de soin et de présence requis, face à une offre publique qui peine à se développer. Les effets de cette « néo-familialisation » (Chauvière 2006) implicite et explicite sur les rapports de genre sont d'ores et déjà analysés en termes de tension voire de menace portée à l'émancipation féminine, articulée de façon non linéaire avec des caractères de classe (les familles dont plusieurs membres ont migré peuvent percevoir plus de revenu, mais manquer de présence, par exemple). L'amincissement de l'universalité du point de vue de la couverture socialisée des besoins sociaux (revenus et services), en faisant échoir une partie croissante de leur satisfaction à la sphère privée (surtout non marchande, dans le contexte cubain), a ainsi des effets et ramifications qui font de la sphère familiale la caisse de résonance de contradictions sociétales et politiques que l'avenir, gros de changements majeurs, ne pourra qu'amplifier.

Références

ALMODOVAR ROMERO, Magela, 2011, Repensar el trabajo doméstico no remunerado a tiempo completo en la Cuba contemporánea , *Cuban Studies*, Vol. 42, pp. 78-96.

CASTEL, Robert, 1995, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard (L'espace du politique).

CASTEL, Robert, 2003, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?* Paris : La République des Idées/Seuil.

CERAMI Alfio & VANHUYSSSE Pieter (eds.), 2009, *Post-Communist Welfare Pathways. Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan.

CHAUVIÈRE Michel, 2006, « Enjeux de la néo-familialisation de l'État social », Colloque International *Etat et regulation sociale. comment penser la coherence de l'intervention publique ?*, Paris.

DEACON, Bob, 2004, « The Politics of Global Social Policy », UNRISD conference on Social Knowledge and International Policy Making: Exploring the Linkages, 20–21 April 2004 • Geneva, Switzerland

DESTREMAU, Blandine, 2003, « Introduction » in Destremau B., Lautier B. (eds.), *Providence ou prévoyance ? La protection sociale* dossier de la *Revue Tiers Monde*, n°175, juillet-septembre 2003, p.489-499.

DESTREMAU Blandine, 2014, « Que 'boa familia' ? Assistência e solidariedade familiares em Cuba », in : *Assistência e família na América Latina: intimidade, vínculos sociais e gênero*, Garcia dos Santos Y. & Enriquez Rosas R. (eds.), Dossier thématique de la revue *Cadernos de Pesquisa*, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, Brésil, n° 152, avril-juin 2014, p. 290-311.

DESTREMAU Blandine, 2015a, « L'extension du marché à Cuba : une « nouvelle transformation » ? », in : Servet J.-M., Hillenkamp I. (eds.), *Comprendre autrement le marché. Marchés réels et marché fantasmé*, Paris, Classiques Garnier, collection Ecrits sur l'Economie, p. 251-274.

DESTREMAU Blandine, 2015b, « Crise de la reproduction sociale et refamilialisation de l'Etat social à Cuba : adieu la « femme nouvelle » ? », *Interventions économiques*, Dossier *Négociier l'articulation des temps sociaux* (coordonné par Ch. Nicole-Drancourt, Bernard Fusulier et F. Berton, n° 53, 2015, mis en ligne le 01 septembre 2015, URL : <http://interventionseconomiques.revues.org/2637>.

DOMÍNGUEZ Maria Isabel, 2008, « La política social cubana : principales esferas y grupos específicos », *Themas*, n° 56, oct.-déc., p. 85-94.

DURÀN Alberta, 2010, « Transformaciones sociales y familias en Cuba : desafíos para las políticas sociales », Castilla C., Rodríguez C. L., Cruz Y. (eds.), *Cuadernos des CIPS 2009. Experiencias de investigación social en Cuba*, Publicaciones Acuario, La Habana, pp. 80-109.

ELLISON Nick, 1999, « Beyond universalism and particularism: rethinking contemporary welfare theory » *Critical Social Policy February 1999 vol. 19 no. 1* 57-85

ELLISON, Nick (2006), *The Transformation of Welfare States?* Routledge.

ESPINA PRIETO Mayra Paula 2011, « Polémicas actuales sobre enfoques y estilos de política social. El caso cubano », in Valdés Paz J. y Espina Prieto M. (eds.), *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto - Enfoques y experiencias*, Flacso UNESCO, p. 25-68.

ESPINA PRIETO, Mayra, 2008, *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad, : examinando el rol del estado en la experiencia cubana*. Buenos Aires CLACSO, Colección CLACSO-CROP, bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/prieto/ .

ESPINA PRIETO Rodrigo et RODRÍGUEZ RUIZ Pablo, 2006 · *Raza y desigualdad en la Cuba actual*, *Temas*, La Havane, n° 45, 45-54

ESPING-ANDERSEN Gøsta, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press & Princeton: Princeton University Press.

GILBERT Neil, 2001, « Renegotiating Social Allocations : Choices and Issues », in Gilbert N. (ed.), *Targeting Social Benefits. International Perspectives and Trends*, International Social Security Series, vol. 1, New Brunswick and London, Transaction Publishers, p. 211-226.

GOUGH Ian and WOOD Geoff, with Armando Barrientos, Philippa Bevan, Peter Davis and Graham Room, 2004, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

HILLENKAMP Isabelle, LAVILLE Jean-Louis (dir.) (2013), *Socioéconomie et démocratie. L'actualité de Karl Polanyi*, Toulouse, Érès, coll. « Sociologie économique ».

HOCHSCHILD Arlie, 1995, « The culture of Politics : Traditional, post-Modern, cold-Modern and Warm-Model Ideals of Care », *Social Politics*, 2 (3), p. 333-346.

- HOGGETT Paul, Thompson Simon, 1996 : « Universalism, Selectivism and Particularism : towards a postmodern social policy », *Critical Social Policy*, 16, 1 : 21-43.
- KILDAL Nanna, KUHNLE Stein, 2002, « The Principle of Universalism: Tracing a Key Idea in the Scandinavian Welfare Model », paper presented at the First Conference of the European Social Policy Research Network, Social Values, Social Policies, Tilburg University, The Netherlands, August 29-31, 2002.
- LAUTIER Bruno, 2006a: "Towards universal social security and protection of the 'most vulnerable' "in: International Labour Office/STEP: *Social protection and inclusion – Experiences and policy issues*, p.77-103.
- LAUTIER Bruno, 2006b : *Le difficile cheminement vers l'universalisation de la protection sociale en Amérique latine* . Communication au colloque « Etat et régulation sociale » Matisse, Université de Paris 1, septembre, ronéo, 30 p.
- LISTER, Ruth, [1997] 2003, *Citizenship: Feminist Perspectives*, 2nd edition, Palgrave Macmillan.
- MARTIN Claude, 2010, « Individualisation et politiques sociales: de l'individualisme positif à l'instrumentalisation de l'individu », in Corcuff, PH, Le Bart, CH. Et Singly, de, F., *L'individu aujourd'hui. Débats sociologiques et contrepoints philosophiques*, PUR ? collection Res Publica, p. 273-282.
- MERRIEN François-Xavier, 1990, « L'empreinte des origines », *Revue Française des Affaires sociales*, n°2, 43-57.
- MESA-LAGO, Carmelo (2014). Institutional Changes of Cuba's Economic-Social Reforms: State and Market Roles, Progress, Hurdles, Comparisons, Monitoring and Effects, in Richard E. Feinberg and Ted Piccone (eds.), *Cuba's Economic Change in Comparative Perspective*, Latin America Initiative Foreign Policy at BROOKINGS, Université de la Havane, p. 48-69.
- MOLINA Carlos G. (ed.), 2006, *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, Washington, D.C./México: BID / Editorial Planeta,
- ORLOFF, Ann, 1993, « Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states », *American Sociological Review*, 58 (3), 303-328.
- ORLOFF, Ann, 1996, « Gender in the welfare state », *Annual Review of Sociology*, 22 (1), 51-78.
- Perrin Guy, 1967, « Pour une théorie sociologique de la sécurité sociale », *Revue Française de Sociologie*, VIII, p. 299-324.
- THOMPSON, Simon and Hoggett, Paul, 1996 : "Universalism, selectivism and particularism: Towards a postmodern social policy" *Critical Social Policy*, 46:211-43.
- TITMUS Richard [1967] 2000, « Universalism versus Selection », in Pierson Ch. Et Castles F., *The Welfare State : A Reader*, Cambridge : Cambridge University Press, p. 40-47.
- VALENCIA LOMELLI Enrique (coord.), 2010, *Perspectivas des Universalismo en México*, ITESO, México, Fundación Konrad Adenauer.